Universidad de Valparaíso
Escuela de Administración Pública

Curso Políticas Públicas

Prof. Eduardo Araya
Julio – Noviembre 2006

POLÍTICA (POLICY)

No hay término que haya sufrido más abusos en cuanto a su uso conceptual.
Así para los economistas significa análisis racional de eficiencia y los cientistas sociales lo entienden asociado y dependiente de procesos políticos, es decir con una racionalidad diferente.

DEFINICIONES

Titmuss (1974): Acción orientada hacia y poblaciones específicas.

Heclo (1972) El término es mas bien una categoría analítica cuyos contenidos son establecidos mas bien por el investigador que por los decisores (policy makers)

E. Lahera

- Las políticas públicas son cursos de acción en relación a un objeto público determinado orientados a alterar las condiciones de un grupo de individuos, utilizando la autoridad y recursos públicos.

CONCEPTO DE POLITICAS PÚBLICAS

CURSO DE ACCION **FLUJOS DE INFORMACIÓN**
EN RELACIÓN A UN OBJETIVO PÚBLICO **DEFINIDO EN FORMA DEMOCRATICA,,,Y**
DESARROLLADO POR
SECTOR PÚBLICO: **ORIENTACIONES Y CONTENIDOS** **COMUNIDAD:** **INSTRUMENTOS O MECANISMOS** **SECTOR PRIVADO:** **ASPECTOS INSTITUCIONALES** **PREVISIÓN DE RESULTADOS**

Conceptualización

Ives Meny

- Las P.P. corresponden al programa de Acción de una autoridad pública o al resultado de la acción de una autoridad pública investifa de poder público y legitimidad gubernamental.

  Es la unión de lo técnico con lo político

Oszlak y O´Donell

- Conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación a una cuestión que sea de interés para otros actores de la sociedad civil.

Dryzek y Ripley**: (1988)**

Fin útil de la política pública: A las pp les concierne solventar o aminorar los problemas que se presentan en una sociedad y que los individuos por si solos no podrían superar.

Luis Aguilar:

- orientación descriptiva
  - Aspectos institucionales
  - acción de autoridad competente
  - procedimientos
  - imperio
  - contenidos: área de actividad, problema, situación social
- perspectiva teórica:
  - poder
  - confrontación de intereses
  - transacciones y alianzas

Usos del término

Hogwood y Gunn

- Deseo general de la acción del Estado
- Propósito
- Decisión del gobierno
- programa
- Modelo o teoría
- Proceso

Concepto de Síntesis

- Se refiere a los procesos, tanto sociales, políticos como económicos, que conducen a la toma de decisiones a través de las cuales se adoptan o se asignan valores, a una parte o a toda la sociedad. Estas decisiones son realizadas por quienes tienen la autoridad política para ello. (PAHO)

Conceptualización

F. Bustamante**: las pp son una orientación general, que un gobierno, o un sector dentro del aparato público, establece, con respecto a un problema de interés para la sociedad o un grupo importante de personas caracterizadas por intereses y/o condiciones de existencia análogas frente a esa situación**.

Esta orientación general, incluye explícita o implícitamente:

- **una descripción de la naturaleza del problema,**
- **un diagnóstico general sobre sus causas,**
- **una valoración de la importancia que tiene su resolución para la comunidad nacional,**
- **una definición de su prioridad frente a otros problemas, y**
- **una declaración de la intención de movilizar determinados recursos y capacidades en pos de aquel objetivo.**
- **Un planteamiento sobre el tipo de actividades que, a grandes rasgos, se propone implementar para el logro de los objetivos señalados, así como una fundamentación ética filosófica sobre el deber y derecho de los involucrados: gobierno, instituciones, comunidad nacional y beneficiarios. Este análisis ético-filosófico puede hallarse presente de manera explícita o implícita, o en forma de una justificación "técnica", "política", "científica", "utilitaria".**

Elementos de las políticas públicas:

- **Poseen un contenido**:
  - se traducen en alguna acción o producto definido.
- **Poseen un programa:**
  - no son una acción irracional, responde a un proceso o a una orientación programática del gobierno.
- **Orientación normativa:**
  - La orientación se relaciona con una visión y una forma de entender la acción del Estado.
- **Factor de coerción:**
  - Hay una sanción en caso de incumplimiento, hay disposiciones a observar.
- **Competencia social**.
  - Hay actores, ubicación geográfica, claramente reconocibles.

  Constituyen un proceso
  - Hay un proceso que lleva a la decisión de la autoridad
  - En el proceso se expresa la pugna de intereses por los contenidos y definiciones de la política

El proceso de las políticas públicas:

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESO

ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS

¿PORQUÉ? **¿QUÉ HACEMOS?** **¿QUÉ BUSCAMOS?**

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las etapas de las políticas según Hogwood & Gunn

- Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.
- Clasificación de los problemas o filtración de los problemas.
- Definición de problemas.
- Previsión (análisis de prospectiva)
- Establecimiento de objetivos y prioridades.
- Análisis de alternativas.
- Implantación de políticas, seguimiento y control.
- Evaluación y Revisión
- Mantenimiento, reemplazo o terminación

Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.

- Implica la identificación y anticipación de los problemas u oportunidades de intervención pública que sugieren la necesidad de actuar.

- Un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual –una vez identificado- deben ser seguido a través de una acción pública (Jones, 1984, p. 58).

Clasificación de los problemas o filtración de los problemas

- Si se considera que una decisión es necesaria, la cuestión que surge es ¿Cómo esa decisión debe ser tomada? ¿Debe ser dejada al proceso político y administrativo normal o debe realizarse un análisis específico?.

- Esta etapa suele ser desatendida en los procesos de realización de políticas públicas, pero si la filtración de problemas se realiza, implica efectuar una elección consciente con criterios explícitos sobre los asuntos que deben ser tratados.

Definición de problemas

- Esto puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis "objetivo". Frecuentemente, lo que se define como "un problema" es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados.

- Idealmente, los problemas deben ser medidos a la vez que identificados, ya que hay diversas ventajas en la cuantificación.

- De todas formas, la identificación de un problema no significa que el mismo existe, se debe intentar explicar cómo ha surgido y qué combinación de causas y efectos actúan.

Previsión (prospectiva)

- Es posible y necesario prever cómo una situación se va a desarrollar. Puede ser incluso de utilidad especular sobre posibles alternativas, dando diferentes supuestos sobre el desarrollo de los problemas y las políticas públicas.

Objetivos y prioridades

- Dos cuestiones básicas: ¿Qué es lo que se está tratando de hacer? y ¿cómo será la situación cuando haya sido hecho?

- Debido a que existe una brecha entre el futuro deseado y el esperado es necesario identificar los factores limitantes más importantes.

- Puede ser necesario revisar las prioridades de varios objetivos que compiten por recursos limitados.

- Notar que la indefinición de objetivos en las políticas no siempre es negativa.

Análisis de alternativas

- Si existen varios caminos posibles para tratar de alcanzar un objetivo (o conjunto de ellos).
- De las distintas líneas de acción pueden establecerse las consecuencias positivas y negativas, y los apoyos que se conseguirán para las mismas, además de las restricciones legales, políticas, económicas.

Implantación de las alternativas

- Cuando surge una opción es necesario formular y comunicar la política pública resultante y diseñar con más detalle el programa.

- La interacción entre la elaboración y la implantación es muy compleja.

- Es esencial que los posibles problemas se consideren antes que la implantación, y que los procedimientos adecuados sean diseñados en el programa.

Seguimiento y control

- Intenta verificar si la ejecución real se ajusta a la prevista.
- El seguimiento puede ser inespecífico y sin estructuración o específico, riguroso y analítico.
- Posibilidad de introducir ajustes y reorientaciones.
- Es en la implementación donde la burocracia juega la función más importante

Evaluación y revisión

- ¿Ha conseguido la política los efectos deseados? Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados, los productos, los impactos.

- La información sobre la consecuencia se produce antes y después de que la misma haya sido llevada a cabo.

- La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación.

Mantenimiento, reemplazo o fin

- Las posibilidades de reemplazo o fin aumentan si esa posibilidad fue diseñada desde el comienzo.

- El cumplimiento de una política pública es el grado en que los efectos de la misma contribuyen a la consecusión de objetivos. La información sobre el cumplimiento de una pp. Puede ser usada para desarrollar nuevas alternativas de acción.

DOS CLASES DE PRODUCTOS POLÍTICOS:

- Unos referidos al **deber ser**, es decir a la definición de un **futuro deseado**. Estos son de contenido fundamentalmente **ideológico** y conforman la **imagen objetivo pretendida** para el conjunto de la sociedad. Asimismo, se le asigna determinados valores al sistema societal.

- Otros, de carácter fundamentalmente **normativo**, tienen la intención de **regular el funcionamiento y organización del sistema social,** con el fin de conducirlo hacia la imagen objetivo del futuro deseado de sociedad que se ha construido, y paralelamente a ello, disponer de las herramientas y procedimientos para solucionar, definitiva o circunstancialmente, los problemas que se presenten

LOS PROGRAMAS SE DIFERENCIAN DE LAS POLÍTICAS

- Los objetivos de los programas no tienen un carácter normativo y genérico que apunta a lo que puede o debe ser, sino que se encuentran con resultados específicos y cuantificables. Lo deseable está definido en términos de indicadores que deberán cambiar cantidades definidas en plazos especificados.
- En los Prg. Se indican los medios y estrategias por medio de los cuales tales resultados han de lograrse, no así en las pp.
- En los prg. Se precisa quiénes deberán implementar las acciones correspondientes
- En los prog. Se establecen. Mecanismos para controlar tal implementación, responsabilidades y términos de referencia para determinadas instituciones y organismos.
- En los prog. Hay una especificación de los recursos a ser utilizados, y la secuencia de su gasto y distribución.

Los programas son una puesta en práctica y una concreción de las políticas establecidas previamente. Aún cuando muchas veces los programas pueden existir y sobrevivir en ausencia de una política explícita que les sirva de fundamento, es lo que se conoce como inercia institucional.

DOS EXPRESIONES CONVENIENTES DE DIFERENCIAR

Polítics: Son los asuntos o intereses políticos y los debates que preceden la decisión y las acciones.
Policy: Son los cursos o planes de acción políticas, en otras palabras la línea de conducta que surge de la decisión.

7 modelos conceptuales para el análisis de las políticas públicas.

Thomas Dye

- **Institucional**, define a la política pública como un conjunto de procesos y estructuras formales-legales a través de los cuales se expresa la voluntad del Estado.

- **Político**, las analiza como acciones e interacciones de diferentes actores políticos.

- **La teoría de grupos**, estudia a las pp como resultante del equilibrio e interacción de los intereses diversos de los diferentes actores políticos.

- **El modelo racionalista** se concentra mas bien en la optimización y eficiencia de las acciones públicas.

- **El incrementalismo** privilegia en las políticas públicas, la búsqueda de resultados menos que óptimos, aunque satisfactorios, el valor central en esta concepción, es que se mantengan las condiciones presentes,

- **La teoría de sistemas** estudia la política pública como una respuesta de una organización o institución política a las demandas de la sociedad.

- **La teoría de juegos** se centra alrededor de la idea de que las políticas públicas son estrategias racionales frente a oponentes que actúan igualmente en forma racional. A través de procesos como la negociación se trata de ganar o reducir las pérdidas en el logro de los objetivos que se persiguen.

Esta orientación general (PP) incluye explícita o implícitamente:

- una **descripción** de la naturaleza del problema,
- un **diagnóstico** general sobre sus causas,
- una **valoración** de la importancia que tiene su resolución para la comunidad nacional,
- una definición de su **prioridad** frente a otros problemas, y
- una declaración de la **intención de movilizar** determinados recursos y capacidades en pos de aquel objetivo.
- Normalmente plantea, a grandes rasgos, el **tipo de actividades** que se propone implementar para el logro de los objetivos señalados, así como una **fundamentación ética filosófica** sobre el deber y derecho de los involucrados: gobierno, instituciones, comunidad nacional y beneficiarios.
  Este análisis **ético-filosófico** puede presentarse de manera explícita o implícita, o en forma de justificación “técnica”,”política”,”científica”,“utilitaria